

La Revue  
des Droits  
de l'Homme

## La Revue des droits de l'homme

Revue du Centre de recherches et d'études sur les  
droits fondamentaux

Actualités Droits-Libertés | 2014

---

# La Cour interaméricaine des droits de l'Homme remet en cause l'application de la loi antiterroriste chilienne aux communautés autochtones

Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux (CIADH)

Jennifer Baleizao, Jean-Jacques Hible et Florence Leonzi

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/875>

DOI : 10.4000/revdh.875

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Jennifer Baleizao, Jean-Jacques Hible et Florence Leonzi, « La Cour interaméricaine des droits de l'Homme remet en cause l'application de la loi antiterroriste chilienne aux communautés autochtones », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 15 septembre 2014, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/875> ; DOI : 10.4000/revdh.875

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

---

# La Cour interaméricaine des droits de l'Homme remet en cause l'application de la loi antiterroriste chilienne aux communautés autochtones

Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux (CIADH)

Jennifer Baleizao, Jean-Jacques Hible et Florence Leonzi

---

- 1 Depuis 1984, il existe au Chili une loi sanctionnant les actes terroristes ainsi que la collaboration avec ce type d'activités. La loi 18.314, dite « *loi antiterroriste* », fut instaurée sous la dictature militaire d'Augusto Pinochet (1973-1990) afin de lutter contre les vagues de protestation et, particulièrement, d'éradiquer les groupes armés insurrectionnels (tel que le Mouvement de la Gauche Révolutionnaire – MIR).
- 2 Cette loi aggrave les peines prévues par la législation ordinaire en cas d'homicide, de séquestration ou d'incendie (allant jusqu'à les doubler). Elle permet également, entre autres, le recours à des témoins « *anonymes* » au cours des procès et étend la durée de la période de prison préventive<sup>1</sup>. Cette loi s'appuie notamment sur la Constitution chilienne, laquelle prévoit que « *le terrorisme, quelle que soit sa forme, est par essence contraire aux droits de l'homme* »<sup>2</sup>.
- 3 Depuis 1990 et le retour à la démocratie au Chili, la loi fut modifiée et vidée de son contenu le plus « *idéologique* ». Toutefois, elle demeurerait aujourd'hui appliquée, de façon excessive, aux nombreuses révoltes et manifestations des Mapuche. En effet, le débat autour de cette loi est marqué par la condamnation de membres de la communauté Mapuche, concernant majoritairement des faits de violences sur des biens.
- 4 Les Mapuche forment la communauté indigène majoritaire au Chili, principalement établie dans le sud du pays (régions d'Araucania et de Biobio). Au début des années 2000, ces régions ont connu un regain de tension entre les autorités et cette communauté. Cette

dernière a organisé de nombreuses manifestations afin de voir ses revendications prises en compte par le gouvernement. Il s'agit tout particulièrement d'obtenir la restitution de leurs terres saisies par l'Etat chilien, la protection de leurs lieux sacrés ainsi que le droit d'accès à l'eau. Ce contexte de crise survient en raison de la décision de l'Etat de permettre aux entreprises forestières une plus grande exploitation des terres des Mapuche et de construire de grandes infrastructures (telles qu'une centrale hydroélectrique ou une autoroute). Mise à part la mobilisation sociale et d'autres méthodes de pression comme l'occupation des terres concernées, certaines actions furent qualifiées de graves par les autorités, telles que l'incendie de plantations forestières, de cultures et d'exploitations agricoles, la destruction d'équipement et de machines, le blocage de voies de communication et la confrontation avec les forces de l'ordre.

- 5 Suite à la condamnation de membres de cette communauté – 9 condamnations et 53 accusations en 2010, dont 42 personnes maintenues en prison préventive en application de la loi antiterroriste, cette dernière fut remise en question à diverses reprises par des organisations internationales. En juillet 2013, le Rapporteur Spécial de l'ONU pour les Droits de l'Homme et les Libertés Fondamentales dans la Lutte contre le Terrorisme, Ben Emmerson, a exhorté le gouvernement et la justice chilienne à ne pas appliquer la loi antiterroriste et à employer plutôt les lois ordinaires, particulièrement s'agissant des revendications territoriales du peuple Mapuche. Selon l'expert, cette loi aurait été utilisée de manière disproportionnée, discriminatoire, confuse et arbitraire contre cette communauté<sup>3</sup>
- 6 Par ailleurs, le Comité des Droits de l'Homme de l'ONU (organe de surveillance du Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, chargé de veiller à la bonne application du Pacte International des Droits Civils et Politiques par les Etats parties au Pacte) dans ses Observations Finales de juillet 2014, considère que l'Etat chilien doit réformer cette loi et adopter une définition claire et précise du crime (« *delito* ») de terrorisme. Il s'agit de s'assurer que la lutte contre le terrorisme ne soit pas uniquement dirigée contre des personnes déterminées en fonction de leur origine ethnique<sup>4</sup>.
- 7 Malgré des modifications récentes – impossibilité de juger un mineur à partir de cette loi, exemption de responsabilité pénale en cas de renoncement à la tentative de commettre un délit terroriste, garantie d'un droit des accusés à un contre-interrogatoire face aux témoins protégés<sup>5</sup> –, la loi 18.314 demeure sous le feu des critiques.
- 8 A ce titre, la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) condamne le Chili, dans un arrêt du 29 mai 2014, pour application de ladite loi à des dirigeants Mapuche en violation, entre autres, du principe de légalité et du droit à la présomption d'innocence, du droit à la non-discrimination ou encore du droit à la liberté d'expression. Cette décision survient après la condamnation de sept représentants de la communauté Mapuche et d'une activiste, à des peines allant de 5 à 10 ans de prison pour des délits d'incendie et de tentative d'incendie, actes ayant eu lieu entre 2001 et 2002, et qualifiés de terroristes.
- 9 Après avoir analysé la portée de la décision quant aux droits procéduraux garantis par la CIADH (1°), on verra pourquoi la Cour considère que la loi chilienne viole aussi les droits civils et politiques de la Convention interaméricaine (2°).

## 1°/- L'incompatibilité d'une loi antiterroriste avec les droits procéduraux...

- 10 L'application d'une loi antiterroriste pose d'emblée le problème d'appréhension de la notion de terrorisme et d'acte terroriste dans la mesure où les différents instruments internationaux n'en présentent pas de définition commune. En l'espèce, la Cour a considéré que les condamnations prises sur le fondement de cette loi étaient arbitraires et incompatibles avec la Convention Américaine des Droits de l'Homme (CIADH) en ce qu'elles violent des droits garantis par la CIADH, en particulier le principe de légalité et de présomption d'innocence (A), le droit de la défense d'interroger les témoins (B) et le droit à un juge impartial et à un recours effectif (C).

### A - Principe de légalité et de présomption d'innocence

- 11 Dans un premier temps, la Cour rappelle le principe de légalité (art.9 CIADH) selon lequel « nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction d'après le droit applicable ». En l'espèce, les juridictions nationales chiliennes ont condamné les membres de la communauté Mapuche sur le fondement de la loi antiterroriste chilienne selon laquelle un acte terroriste se caractérise par « l'intention de causer la peur dans la population générale [...] par des dispositifs explosifs ou incendiaires » (art.1<sup>e</sup>). En 2010, le Chili avait toutefois réformé la loi antiterroriste en supprimant la condition « d'intention de causer la peur » et en indiquant que la charge de la preuve retombait sur la partie qui dénonce un acte terroriste.
- 12 Dans un deuxième temps, la Cour rappelle l'obligation qu'ont les Etats de mettre leur droit interne en accord avec la Convention Américaine (art. 2). Elle considère que le fondement juridique sur lequel se sont appuyées les juridictions nationales pour appliquer la loi antiterroriste, à savoir la présomption légale de « l'intention terroriste » contenue dans l'article 1<sup>e</sup> de la loi antiterroriste, est contraire à la Convention. En effet, en appliquant automatiquement cette procédure, qui par nature devrait s'appliquer à des faits exceptionnels, dits terroristes, le Chili viole le principe de présomption d'innocence dans la mesure où les individus visés sont systématiquement placés en détention provisoire.
- 13 Dès lors, la Cour considère que le Chili a violé ses obligations internationales, le principe de légalité et le principe de présomption d'innocence (art. 8§2) en condamnant des individus sur la base d'une disposition nationale contraire à la Convention.

### B – Droit de la défense d'interroger les témoins

- 14 L'utilisation par l'accusation de témoins protégés anonymes, c'est-à-dire sans nom ni visage interroge sur sa difficile conciliation avec le droit au procès équitable. Le Code de procédure pénale chilien de l'an 2000 prévoit en effet des règles générales de protection des témoins afin que des informations personnelles, qui seraient susceptibles de les mettre en danger, ne soient pas divulguées au cours du procès. La loi antiterroriste établit des règles complémentaires en matière de protection des témoins fondées sur la notion de risque certain pour la vie ou l'intégrité physique du témoin et permet au tribunal d'interdire la révélation des informations personnelles concernant le témoin (art. 15 et

16). Prenant appui sur l'article 8.2 f) de la Convention qui prévoit les garanties minimales du droit de la défense à interroger les témoins, ce qui permet l'effectivité du principe du contradictoire et de l'égalité des armes, principes fondamentaux du droit pénal, la Cour rappelle que l'anonymat du témoin ne doit pas avoir pour conséquence d'empêcher les parties d'exercer pleinement leur droit de la défense (considérant 242).

- 15 La Cour Suprême chilienne était déjà intervenue sur ce point en considérant que ces mesures de protection des témoins (anonymat des témoins) devaient être exceptionnelles et assujetties à un contrôle judiciaire fondé sur les principes de nécessité et de proportionnalité. En l'espèce, la Cour régionale considère que le contrôle judiciaire de la mesure autorisant l'anonymat des témoins a été insuffisant car il n'a pas fourni de critères qui justifient raisonnablement la nécessité d'anonymat du témoin sur la base du risque encouru par celui-ci. Cependant, la Cour ne condamne pas le recours aux témoins anonymes mais elle encadre cette mesure : elle exige, d'une part, que la partie adverse puisse contrecarrer l'anonymat du témoin par des mesures compensatoires afin de garantir un équilibre procédural et, d'autre part, que la condamnation ne puisse être fondée exclusivement, ou dans une mesure déterminante, sur les déclarations des témoins anonymes.
- 16 En définitive, la Cour ne censure pas la loi antiterroriste mais en réglemente certains aspects, notamment le recours aux témoins anonymes afin de garantir les droits protégés par la Convention.

### **C - Droit à un juge impartial et à un recours effectif**

- 17 La question de l'effectivité des principes fondamentaux du droit pénal s'est posée devant la Cour. Dans un premier temps, la Cour n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur la question de l'impartialité du juge et du tribunal, dans la mesure où elle a inclus ce principe dans la violation déjà établie des articles 9 et 8.2 de la Convention relatifs au principe de légalité et de présomption d'innocence. Dans un deuxième temps, après avoir rappelé que le droit d'interjeter appel du jugement devant un tribunal supérieur est garanti par l'article 8.2h) de la Convention, la Cour constate qu'en l'espèce le droit au recours effectif a été méconnu en ce que les juridictions internes n'ont pas procédé à un examen suffisant des faits. En effet, la Cour a jugé que « la simple description des arguments présentés par la juridiction inférieure, sans que le tribunal supérieur, statuant en appel, expose son propre raisonnement juridique », a pour conséquence que l'exigence du recours effectif protégé par l'article 8 de la Convention n'a pas été remplie.

### **2°/– ... entraînant la violation de droits civils et politiques des membres de la communauté autochtone Mapuche.**

- 18 Après l'examen des droits procéduraux en cause, la Cour a examiné la violation par l'Etat chilien de plusieurs droits civils et politiques, à savoir le droit à la liberté d'expression, le droit à l'égalité et à la non-discrimination, les droits politiques et, enfin, les droits relatifs à la protection de la famille. Ces violations sont les conséquences directes de l'application de la loi antiterroriste chilienne aux membres de la communauté autochtone Mapuche.

## A - Une restriction exagérée du droit à la liberté d'expression des représentants des communautés autochtones.

- 19 Le droit à la liberté de pensée et d'expression est garanti par l'article 13 de la Convention américaine des droits de l'Homme. Le droit à la liberté d'expression et à la diffusion d'opinion sont indivisibles ; la Cour interaméricaine rappelle que toute restriction qui y leur est portée constitue une atteinte au droit de s'exprimer librement (considérant 372).
- 20 En l'espèce, la Cour Suprême du Chili avait examiné la proportionnalité de la peine accessoire – exigence définie à l'article 9 de la Constitution Politique du Chili – en vérifiant, « *que la sanction que l'Etat applique à la conduite illicite de l'auteur de l'infraction doit être proportionnelle au bien juridique touché et à la culpabilité reconnue à son auteur ; elle doit donc être établie en fonction de la nature et de la gravité des faits* » (considérant 374) ». La Cour met clairement en évidence, d'une part, l'obligation de l'Etat de veiller à la bonne application des lois et, d'autre part, elle rappelle l'exigence du principe de proportionnalité.
- 21 Dans cette affaire, la Cour interaméricaine des droits de l'homme souligne, dans son considérant 375 que ce principe de proportionnalité de la peine accessoire n'a pas été respecté. En effet, en tant qu'autorités traditionnelles du Peuple indigène Mapuche, les leaders ou représentants de ces communautés doivent pouvoir communiquer pour la gestion de leurs intérêts, pour la direction politique, spirituelle et sociale de leurs communautés respectives. La peine accessoire précitée a restreint de façon exagérée leur droit à la liberté de pensée, d'expression et à la diffusion d'opinions, d'idées et d'information, tout particulièrement parce qu'elle touche leur mode d'action.
- 22 Au-delà de la privation du droit à la liberté d'expression de ces représentants des communautés, la Cour a mis en évidence, dans son arrêt du 29 mai 2014, le fait que cette peine a des effets non seulement, sur les leaders pris individuellement, mais aussi sur l'ensemble de la communauté autochtone. Les membres des communautés indigènes se sont retrouvés « *sans voix* » dans la mesure où leurs leaders ou représentants ont été sanctionnés. Ils ont été privés de la possibilité de faire valoir leurs intérêts et d'organiser la gestion leurs communautés. De plus, la Cour interaméricaine des droits de l'Homme considère que l'application inadéquate et exagérée de la loi antiterroriste a créé un sentiment de peur et de crainte au sein du peuple indigène Mapuche. En punissant plus sévèrement les actions relatives à la protestation sociale et à la revendication de droits territoriaux l'Etat chilien a souhaité décourager ceux qui désireraient éventuellement y participer. Dans son considérant 378, la Cour a estimé que la peur de se voir soumis à une sanction pénale ou civile non nécessaire ou disproportionnée dans une société démocratique peut mener à l'autocensure aussi bien de ceux à qui est imposée la sanction – les leaders et représentants – qu'aux autres membres de la société. Cette violation du droit à la liberté d'expression doit donc être sanctionnée pour assurer aux représentants des communautés autochtones qu'ils peuvent exercer leurs fonctions mais également pour permettre aux membres de leurs communautés de s'exprimer librement sans risquer de se faire punir à tort et de façon exagérée sur le fondement de la loi antiterroriste.

## B - Le droit à l'égalité et le principe de non-discrimination à l'égard de la Communauté Mapuche.

- 23 En se fondant sur loi antiterroriste pour réprimer des propos tenus par les membres de la communauté Mapuche, le Chili a, également, pour la Cour Interaméricaine, violé le droit à l'égalité et le principe de non-discrimination. La Convention Américaine des Droits de l'Homme dispose en effet, d'une part, d'un article rappelant l'obligation pour les Etats parties de respecter et de garantir, sans discrimination, les droits reconnus dans cette même Convention (article 1.1). D'autre part, l'article 24 interdit la discrimination de droit ou de fait, pour les droits qu'elle consacre, mais aussi pour les droits reconnus par les Etats en droit interne. Les Etats doivent ainsi s'abstenir de réaliser des actions qui, d'une quelque manière que ce soit, vont, de manière directe ou indirecte, créer des situations de discrimination de *jure* ou de *facto* (considérant 201).
- 24 La Cour rappelle en l'espèce que l'interdiction de la discrimination est une obligation de *jus cogens*. Par ailleurs, elle se réfère aux articles 29 et 1.1 de la Convention et rappelle tout particulièrement que l'origine ethnique est un critère ne pouvant faire l'objet de discrimination, en ce qu'elle est incluse dans l'expression « *de n'importe quelle condition sociale* » (considérant 202). L'ethnie se référerait aux communautés de personnes qui partagent, entre autres, des caractéristiques économiques, sociales, des valeurs, des us et coutumes. En conséquence, aucune norme, décision ou pratique de droit interne, émanant des autorités publiques ou des particuliers, ne peuvent diminuer ou restreindre, de quelque façon que ce soit, les droits d'une personne en raison de son origine ethnique (considérant 206).
- 25 Par conséquent, en l'espèce, l'application de la loi antiterroriste à des membres de la communauté Mapuche a été discriminatoire. Elle a violé le respect du principe de l'égalité et de non-discrimination dans la mesure où la Cour Suprême chilienne s'est fondée sur l'appartenance à la communauté Mapuche, critères sur l'origine ethnique, pour condamner les victimes ; elle a utilisé des expressions péjoratives comme « *conflit Mapuche* », « *problème Mapuche* ». Ces expressions ont été considérées par la Cour Interaméricaine comme constituant une discrimination ethnique (considérant 194), au terme d'un raisonnement fondé sur des stéréotypes négatifs qui associent un groupe ethnique, ici la communauté Mapuche, au terrorisme. Cette assimilation discriminatoire est d'autant plus grave qu'elle entraîne des condamnations à des peines plus lourdes et plus privatives de liberté que dans le cadre du droit commun. Cet usage de stéréotypes négatifs par la Cour Suprême du constitue également, pour la Cour interaméricaine, un manquement au devoir d'impartialité des juges.

## C - Les droits politiques et la protection de la famille : de l'individu à la collectivité.

- 26 La Cour rappelle enfin que des peines accessoires restrictives de droits politiques ont été imposées aux leaders et dirigeants de la communauté en application des articles 28 du code pénal et 9 de la Constitution (considérant 381). Or la Cour considère que, du fait de leur condition de leaders et de dirigeants traditionnels de leurs communautés, les peines restrictives de droits politiques sont particulièrement graves. Elles affectent en effet la représentation des intérêts des communautés considérées face à d'autres minorités et

face à la société chilienne en général. La Cour met ainsi en évidence le fait que ces peines ont empêché les leaders d'exercer des fonctions publiques dans des entités de l'Etat relatives à la promotion, la coordination et l'exécution d'actions de développement et de protection des communautés indigènes qu'ils représentent. Cela constitue une violation directe des droits politiques protégés par l'article 23 de la Convention. La Cour considère en outre, on le rappelle, que la violation des droits politiques des leaders et dirigeants de la communauté n'affecte pas seulement leur droit individuel mais s'étend à tous les membres du peuple indigène Mapuche (considérant 385).

- 27 Enfin, s'agissant de la protection de la famille, la Cour retient qu'en ayant détenu un des condamnés dans un centre pénitencier situé à plus de 250 kilomètres de la ville de Temuco où était sa communauté et de refuser de façon arbitraire ses demandes réitérées de transfert dans un centre pénitencier plus proche, l'Etat a violé le droit à la protection de la famille consacré par l'article 17.1 de la Convention Américaine (considérant 409).

\*

- 28 **Cour interaméricaine des droits de l'homme, 29 mai 2014, *Norin Catriman y otros (dirigentes, miembros, activista del pueblo indigena Mapuche) v. Chile***

\*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

## NOTES

1. Loi 18.314 – Mai 1984.
2. Article 9 de la Constitution chilienne de 1980.
3. Rapport de Ben Emmerson, Rapporteur Spécial de l'ONU pour les Droits de l'Homme et les Libertés Fondamentales dans la Lutte contre le Terrorisme – Mars 2014.
4. Observations Finales du Comité des Droits de l'Homme de l'ONU, sur le sixième rapport périodique du Chili – 7 au 25 juillet 2014.
5. Loi 20.467 modifiant la loi 18.314 – Octobre 2010.



---

## RÉSUMÉS

*L'arrêt du 29 mai 2014 de la Cour interaméricaine des droits de l'homme marque un tournant dans la reconnaissance des droits des communautés autochtones en condamnant le Chili pour l'application de la loi antiterroriste à des membres de la communauté Mapuche. La Cour considère en effet que l'application discriminatoire de la loi fondée sur des stéréotypes négatifs a violé la Convention interaméricaine des droits de l'homme de 1969 et notamment les principes fondamentaux relatifs aux droits procéduraux, civils et politiques des membres de la communauté autochtone qui réclamaient la restitution de leurs terres ancestrales.*

## AUTEURS

### JENNIFER BALEIZAO

Etudiante du Master II de droit franco-espagnol à l'Université Paris Ouest Nanterre

### JEAN-JACQUES HIBLE

Etudiant du Master II de droit franco-espagnol à l'Université Paris Ouest Nanterre

### FLORENCE LEONZI

Etudiante du Master II de droit franco-espagnol à l'Université Paris Ouest Nanterre